# 过渡性治理体制下社会工作嵌入社区的困境与应对策略

# ——基于 w 市 z 街道购买公共服务的质性研究

陆杰华 黄钰婷\*

摘要:伴随着创新社会治理的政策导向,基层治理情境呈现明显的过渡性特征,政府通常通过购买服务的方式引入社会工作参与社区治理。本研究基于W市Z街道购买服务的案例,运用多层治理权理论,从治理权分配的角度探析社会工作者嵌入社区时遇到的多重困境及其应对策略。研究表明,在过渡性治理体制下,嵌入过程遭遇了价值观念冲突、服务空间错位和制度调整滞后的三大困境;而社会工作者主动采用分层嵌入策略实现价值传递,以灵活嵌入策略来与社区达成合作共赢。研究认为,各级政府应正确理解"治理重心下移"的重要指示,及时总结经验、调整相关制度条例,建立对社会组织的长期合作机制和年度考评机制,进而切实推动基层治理体系完善与治理能力提升。

关键词: 过渡性治理体制 社会工作 社区治理 政府购买服务

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2022.04.006

# 一、研究缘起

继党的十八届三中全会提出"创新社会治理、改进社会治理方式"后,十九届五中全会又开启了社会治理再转型的新征程,以实现社会领域更高质量的发展(李友梅,2021)。其中加强社会协同和公民参与是推进国家治理现代化的核心举措,而推动基层治理体制改革、增进社区治理能力是提升国家治理效能的重要依托。

谈及基层治理体制,首先需要理解我国由街居制向社区制转型的过程。1954年《城市街道办事处条例》和《城市居民委员会组织条例》的出台,基本确立"街居制"成为我国城市基层管理体制。街道办事处习惯于将基层工作摊派给在其指导下成立的居民自治组织——居委会,使得街居的行政功能愈发突出(陈雪莲,2009)。但是,伴随基层管理领域增多、人口流动性加大、社会治理重心下

<sup>\*</sup>陆杰华:北京大学社会学系教授;黄钰婷:北京大学社会学系硕士研究生。邮箱:lujiehua@pku.edu.cn。

<sup>\*</sup>基金项目:北京市社会科学基金重大项目:"实施积极应对人口老龄化国家战略研究"(编号:20ZDA32)。

移等新情况新要求的出现,街居制逐步陷入职能超载、职权有限、角色尴尬、管理失效、服务不足等困境。于是,"社区制"改革应运而生,其在理念上强调管理和服务并重,在形式上重视居民参与,在目标上力图达成善治(何海兵,2003)。虽然21世纪以来,多地均在尝试向"社区制"调整,但至今从全国来看,基层仍处于"街居制"和"社区制"的过渡阶段,街道和社区拥有最多的治理权,而社会组织缺乏足够的资源和权威来实行自治,居民的参与意识和参与能力亦不成熟。由此可见,社会治理创新实际是一种"过渡性治理情境",社会工作的产生发展也正是该情境下政府推动的结果(黄晓星、熊慧玲,2018)。

近年来,民政部门接连创新和推广"三社 联动""五社联动"工作机制,重视社会工作 在基层治理中的重要作用。社会工作能够在多 元协同时发挥嵌合功能, 让多主体发挥各自优 势、密切合作(王思斌, 2020a), 亦可在提供服 务时发挥专业功能,满足居民需求,培育互信 关怀的共同体精神(王思斌, 2020b)。从理论 上讲, 政府购买社会工作服务可以帮助化解政 府管理一元化与公共服务多元化、繁重的服务 责任与匮乏的行政资源、严格的考核制度与有 限的财政能力等诸多矛盾(王浦劬、萨拉蒙, 2010: 16)。但现实中, 购买行为的"内部化" 却让社会工作变成了政府部门的延伸(黄晓春, 2017),服务的低效化、形式化和碎片化现象 更是屡见不鲜。这不由引人思考, 明明购买服 务的初衷以及社会工作的专业优势都是积极的, 为什么落到实践中却出现了诸多问题?

想要回答以上的问题,需要深入政府购买 服务的具体情境。本研究将以 W 市 Z 街道购买 社会工作机构服务的案例作为出发点,聚焦于 多层治理权下专业逻辑与行政逻辑之间的张力, 观察在过渡性治理体制下,社会工作嵌入社区 治理时会遇到怎样的困境,产生困境的原因是 什么?社会工作者又如何应用服务策略,赢得 社区和居民的信任,调和基层综合性治理与社 工专业性治理之间的矛盾?

# 二、文献综述与理论基础

#### (一) 文献综述

从结构意义上,"社会工作嵌入式发展" 意指专业社会工作嵌入本土社会工作的实践 领域和管理框架中进行专业服务(王思斌, 2011)。在实践中,社会工作常以政府购买公 共服务的方式嵌入社区。政府购买公共服务, 即政府将本应直接提供的公共服务事项,通过 合同、资助或项目招标等方式交由有资质的社 会服务机构来完成,最后根据所提供服务的数 量和质量来支付服务费用(王浦劬、萨拉蒙, 2010: 4)。该模式既能应对政府在提供服务 上的低效率问题,又可回应民众日益增长的公 共服务需求, 较好地顺应了我国政府职能转型 的诉求 (陆春萍, 2010)。良好的政府购买服务 应能达成"政社合作"的状态,双方通过交换 运作性资源和治理性资源, 在技术和知识上相 互衔接、在文化和价值层面达成共识, 形成利 益共享与风险共担的相互依赖关系(敬乂嘉,  $2014)_{\circ}$ 

但在如今的社区治理过程中,社会工作专业实践权却受到双重治理逻辑的限制:一方面,基层的行政治理逻辑依旧强大,社区在项目实践中具有形象、资源与话语权威,并能提出较多的控制条件;另一方面,专业治理逻辑较为

弱小和滞后, 社会工作需要竭尽所能地用专业 获取合法性, 回应社会问责(曹志刚、谭雅文, 2017; 刘丽娟、王恩见, 2021)。由此, 衍生了 如外部服务行政化、内部治理官僚化和专业建 制化等嵌入困境(朱健刚、陈安娜, 2013); 部 分组织出现了显著"被生产"和"行政嵌入" 的鲜明特征,呈现"悬浮"社区的状态(刘安, 2021)。虽然社会工作面临诸多困境,但亦不可 忽视其具有的能动空间,有学者将其称之为"依 附式自主",认为社工组织能够在所处环境内 自主地利用各种资源要素(王诗宗、宋程成, 2013)。有研究指出,社工组织与政府的互动过 程是一种"互构性承认",虽在初期表现为工 具性依赖, 但随着互动的深入, 组织可以主动 拓展专业实践空间,提升自身的服务能力和效 率,获得政府对组织专业性和发展前景的认可, 进而从协同性承认迈向共识性承认(李晓慧, 2015)<sub>o</sub>

总而言之,现有关于社会工作嵌入社区的研究已经较为丰富,多数学者对社会组织进入社会治理体系持较为积极的态度,在承认其依赖性的同时也认可其能动性,并且认识到制度体系和政府结构对于社会工作实践空间的影响(黄晓星、熊慧玲,2018;陈家建、赵阳,2019)。但是,在"社区行政化"的观点影响下,大部分学者往往将街道和社区默认为利益价值统一的"基层官僚"进行讨论,却忽视了二者之间现实存在的权威关系以及二者在治理权力和价值诉求等方面的不同;而这种街道和社区间的差异所形成的地方情境恰恰构成了影响社会工作在社区治理中发挥作用的重要因素。因此,本研究将从过渡性基层治理体制出发,探索街道与社区的治理逻辑和权力差异对于社会

工作嵌入带来的困境和机遇,进而反思新时代 社区治理转型的发展方向。

#### (二)理论基础: 多层治理权

既有研究发现,在具有多级政府权威的地 域,社会空间相对开放和宽松,社会组织得以 较为自由地发展; 而受到单级政府管辖的地 域,政府的行政力量更为强大,对于社会组织 的渗透和控制也较强(管兵, 2013)。若想解释 这类现象,则离不开对中国多层级政府体制的 深入研究。对此,曾有学者提出"控制权"理 论和"治理权"理论,二者使用的概念虽不相 同,但均能在一定程度上阐释多层级政府对于 社会组织发展产生的挑战。在"控制权"理论 中,周雪光等人将组织运行中的控制权划分为 目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维 度,认为控制权在中央、中间与基层政府间的 不同分配形式会决定其内部权威关系和治理模 式选择(周雪光、练宏, 2012)。而在"治理权" 理论中, 陈家健等人将各层级政府在公共事务 管理过程中的权力分为资源调配、任务设定、 时间安排、检查考核四个方面,指出治理权的 高低有明显的层级分布特点,即越高层级的政 府治理权越高, 反之则越低; 社区作为最基层 的治理单位拥有最低的治理权,故而产生了"综 合性治理"的运作机制,造成社区社会组织不 得不牺牲专业性而配合行政工作的情况(陈家 建、赵阳, 2019)。因此, 在研究政府购买服务 运作过程时,需要关注具体情境下购买方所依 存的多级结构和层次地位, 进而探究其与社会 组织的关系情况。

为更好地分析和理解相关主体在政府购买 服务过程中的权力分配模式及其各自治理逻辑 的形成,本研究将上述理论的观点进行综融拓

展,提出"多层治理权理论"。该理论将政府 购买服务过程中涉及的治理权划分为目标设定 权、检查验收权、资源调配权和专业实践权。 其中, 目标设定权和检查验收权的划分发展自 "控制权"理论,前者指设定项目目标的权力, 而后者指监督服务过程与评估服务效果的权力。 资源调配权和专业实践权则是基于实际工作需 求而划分出的治理权,前者指控制、分配和动 用资源的权力,后者则指自主安排方案规划、 服务方法等工作过程的权力。一般而言,政府 购买服务涉及"购买方(政府)-承接方(社 会组织)-使用方(服务对象)"三个主体、 目标设定权由购买方拥有,检查验收权可由非 承接方的任一主体拥有。资源调配权则可能分 配到任何主体处,如果该权力由购买方等政府类 主体拥有, 社会组织对于政府的依赖性会更显著。 但若资源调配权被直接让渡给社会组织,组织的 自主性和独立性便会更强。专业实践权基本都掌 握在承接方手中,但其权力大小会因政府对其支 持力度与合作方式的不同而存在差异。

在理想情况下,治理权力均匀地分配至购买方和承接方,政府负责设定明确的项目目标、监督服务质量和项目完成情况,而将调动所需资源、自主安排方案和采取行动的权力等让渡给社会组织,使组织得以充分发挥专业优势来达成目标。但在现实情境中,治理权力的分配情况更为灵活多变,甚至还将涉及更多主体,从而导致各方的行为机制和表现方式更加复杂。例如,在某些多层级政府的管理体制下,购买方政府保有目标设定权,但检查验收权或资源调配权却被分配至低一级的非购买方政府,承接方仅享有部分专业实践权,这就改变了理想的主体间依赖关系,让承接方组织不仅要对购

买方政府负责,还极大地受到另一方政府的制约。此外,在关注治理权在政府和组织间的分配状况的同时,也不可忽视"使用方"的角色。因为在社会治理转型的背景下,使用方对服务的满意度和对承接方的接纳程度也常被纳入服务质量考评的重要指标,进而也影响着承接方在互动关系中的主动性。换言之,如果承接方得到了使用者的支持,会更容易在购买方等主体处争取更多的治理权。

综上所述,本研究拟基于"多层治理权理 论",对政府购买社会工作服务的项目过程进 行细致探讨, 该理论避免将多个主体和现象独 立看待, 而是将其视为相互影响的整体。研究 者尝试从治理权分配状况对"街道-社区-社 工机构"互动关系和行为逻辑的影响着手,深 入分析社会工作嵌入社区治理的限制因素和可 行机遇。需要特别说明的是,本研究将多层治 理权理论的解释范围从"正式的多级政府间关 系"拓展到"街道与社区的关系"分析中。因为, 虽然"社区"在官方被定义为"基层群众性自 治组织",但其在实践中已然成为城市实际的 准"基层行政单位",既需承接上级政府的诸 多行政任务, 又拥有自主购买社会组织服务的 权力, 所以, 即便社区并不是正式的一级政府, 但它已经被赋予了"类政府"特征,社区与街 道的关系模式也呈现出了不少正式政府互动之 中所存在的相似情况。

# 三、质性研究方法与案例分析框架

#### (一)研究方法和项目背景

由于每个地区的制度环境与社会经济背景 均具有较大的差异性和复杂性,政府购买公共 服务也未形成统一的模式,故本研究采用质性 案例研究方法,以最早提出和实践"五社联动" 机制的 W 市作为调研地点,具有一定的典型性和代表性。本研究选择的案例为 W 市 Z 街道购买 N 社会工作机构(后简称"N 机构")进行组织培育的项目,在调研过程中通过参与观察法和深度访谈法收集资料。

Z街道是W市下辖乡镇级行政单位,其将提供公共服务的职权充分下放,让社区在每年年末依照计划清单列出下年活动预算,审核后统一下拨资金。2021年,Z街道共支出13个社区的惠民项目经费250万元,同时将党建等专项服务经费也交由社区灵活使用。此外,为回应创新的"五社联动"机制,Z街道民政部门于2020年末与N机构签订了一年的服务合同,希望能利用N机构较成熟的专业能力,来打造居民组织培育的工作亮点。为便于工作开展,N机构社会工作者在街道的安排下进入X社区驻点办公。

X社区的发展水平在Z街道中位居前列,社区两委依规申报了2021年度的九个惠民项目,分得资金共20万元。其中,两委留有10万自行开展工作(宣传教育、文化创建、楼道美化等),而将另外10万用于自主购买服务,即让社会组织分担项目任务(敬老助老、亲子空间、垃圾分类等)。因此,在2021年,X社区内除了街道派驻的N机构外,还有两委购买的其他社会组织。

2021年2月至12月,研究者以志愿者的身份参与了N机构的组织培育工作,细致地观察了社会工作者与所驻点X社区两委和居民的互动过程,以及其在遭遇价值冲突、资金短缺等困境时的行动策略。同时,研究者在不同时期对N机构社会工作者、X社区工作人员和社区居民进行了多次深度访谈(详见表1),获取了各方对社会工作提供服务的意见态度,得以动态深入地理解社会工作者嵌入社区发挥专

序号	访谈对象	身份	备注
1	W社工	社会工作者	N 机构派驻社会工作者,从事组织培育工作
2	Z社工	社会工作者	N 机构派驻社会工作者,从事组织培育工作
3	K社工	社会工作者	N 机构实习生,协助组织培育工作
4	L女士	居民	"同袍汉服社"社团发起人
5	₩ 先生	居民	"睦邻市集"社团参与者
6	D女士	居民	"睦邻市集"社团参与者
7	X 女士	居民	"马甲线"社团发起人
8	Y 先生	居民	"马甲线"社团参与者
9	G女士	居民	"花花世界"社团发起人
10	K 女士	居民	"江城宝妈"社团发起人
11	B女士	居民	"英语角"社团发起人
12	w 书记	社区工作人员	社区党委书记
13	L 主任	社区工作人员	社区党委副书记,社区居委会主任
14	J干部	社区工作人员	负责社区活动、组织登记等工作
15	H 干部	社区工作人员	负责社区党建、宣传等工作
16	Z 干部	社区工作人员	负责社区综合治理相关工作

表 1 访谈对象情况一览表

业能力的过程。

#### (二)案例分析框架

研究将从多层治理权分配的角度对于 Z 街 道购买 N 机构服务的案例进行讨论。从项目背 景可见,该案例包含了 Z 街道民政部门、Z 街 道下辖社区、N 机构和居民四个主体(详见图 1)。

首先, Z 街道民政部门作为购买者,享有目标设定权和检查验收权。民政部门要求 N 机构在整个街道范围内培育居民组织,增强辖区内居民的自组织能力。依照合约,街道会为 N 机构提供一定的项目经费,并且出于对后者专业声誉的信任,并不过多限制其服务过程,故 N 机构作为项目承接者拥有较大专业实践权。由于街道通常将社区服务类资金依年度预算拨给社区,街道仅履行指导和监督之职,这使得各个社区掌握着实际的资源调配权。与此同时,使用者的社区参与和意见表达也会对各主体关系产生间接影响,居民对于 N 机构所提供公共服务的满意程度关乎街道、社区对于 N 机构工作的支持力度和成效评估。

从图 1 中可见, N 机构是否能与社区达成良好合作,直接关系到社会工作者能否顺利"进入"服务场域并开展相关工作:一方面,社区两委是最了解区域内资源和居民信息的主体,

通过社区两委的介绍和帮助,社工能最有效率 地与居民接触,建立专业关系;另一方面,居 民组织发展需要大量、持续的资源支持,机构 的项目经费仅能维持组织培育初期的阶段,可 当组织数量和规模扩大后,便十分需要社区拥 有的资源支持。然而在实践中,N机构与社区 两委的合作并不顺利,期间遭遇了专业逻辑和 行政逻辑间的较大张力,面临着价值观念冲突、 服务空间错位、制度调整滞后等多重困境。N机 构也尝试运用分层嵌入与灵活陷入的策略调和 与社区两委的关系,通过借用街道的权威和赢 得居民对专业服务的认可等方式,来获取社区 两委的信任和支持。因此,本研究将在案例分 析中探析服务困境背后的深层次原因,思考社 会工作者通过创新服务策略来缓解张力的可能。

# 四、社会工作的嵌入困境及其原因探析

#### (一)条块逻辑差异引发的价值冲突

不同单位的政策意图、决策偏好以及治理 权的差异会显著影响社会组织的发展空间。从 条块来看, "条"上的职能部门倾向于从具体 事务的角度考虑,在项目设置等方面比"块" 更加专业,但对下级的监管能力相对有限,故 "条"给予其业务领域内社会组织的活动空间

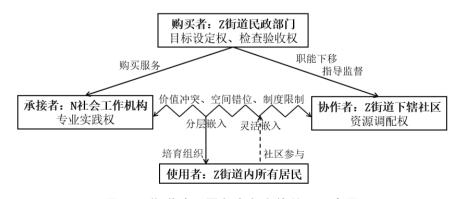


图 1 Z 街道购买服务中各主体关系示意图

更为宽松,也鼓励组织在运作过程中自主决策; 而"块"上的单位更看重工作绩效指标,更倾向于扶持"自己属地"内的组织,监管能力相对更强,故对社会组织的控制和要求较多(黄晓春、嵇欣,2014)。再从多层级政府的策略选择来看,当上级任务层层发包至下级政府、基层要承担管理与服务等多重职能时,极易产生行政"借道"社会的现象,即基层政府以购买服务的方式让社会组织成为分担其治理任务的帮手,借此来重塑行政体系的灵活性(黄晓春、周黎安,2017)。

既往关于"条块"治理逻辑的研究,基本 围绕中央和地方的权力关系,而将街居视为 "块"上的属地管理。可在本案例中,街道职 能部门和社区两委之间也出现了类似"条块" 逻辑差异的情况,导致其各自选择合作机构的 策略不同:

"我们会更倾向于合作本地的机构,就是这个区里面的,他们开展活动也比较方便。你说要合作一些外面的机构,可能他们更成熟,但是你跟他们沟通起来就不是很方便顺畅。"(L主任)

"居委会希望我们能按照他们的工作要求来办活动,他们是为了满足自己的工作需求。但街道之所以选我们,是看重 N 机构的专业能力,要我们在尊重居民的基础上来做社区治理。"(W社工)

可见,购买方Z街道相关部门主要秉承"条" 上的逻辑,他们选择合作机构时更加注重对方 的专业能力,即"机构是否有足够的专业性来 提供高质量的公共服务,能否良好地培育居民 组织",以达成街道民政工作的亮点。而对于 实际要配合工作的各个社区而言,他们遵循的 是"块"上的逻辑,习惯于选择自己熟悉的、容易掌握的机构来合作,对于机构的专业性要求较低,更加看重"机构是否能很好地依照社区的要求来做事"。由于治理逻辑的差异,N机构与X社区的互动中出现了专业价值观和行政价值观的冲突:社会工作者觉得社区既有的活动"太形式化",而两委人员亦认为社会工作者"过于理想化"。在这种情况下,N机构被Z街道所认可的专业优势,却反倒成为了机构与社区建立合作关系中的第一层阻碍。

#### (二) 基层政治竞赛与服务空间错位

除了属地的层层发包外,同一行政级别间的"政治锦标赛"竞争,也是中国治理体制的重要特征(周黎安,2014)。不同社区之间会围绕着各种治理事项展开竞赛,力图发展出专属于辖区内的特色模式。因而,即便培育社会组织并未直接反映在社区干部绩效考核的核心指标上,这种"基层政治竞赛"仍使得两委工作者在权衡利弊时考虑排他性因素。

"现在服务资金都是分别给到我们不同的社区里,每个社区相当于都是竞争的关系。如果说,我把我的惠民资金给N机构来组织整个街道的活动,那我的社区特色是什么呢?又怎么会肯呢?"(J干部)

"他们培育的社群里面不止有我们社区的人,还有很多其他小区的人。活动搞起来之后, 其他社区都知道。我们写活动稿也没有多大意 义,因为所有的社区都有,上面也不会选你的 稿子。所以我就跟他们说,要是想用社区资金 搞活动也可以,但是要单独发展我们社区的组 织。"(H干部)

调查显示,虽然从表面上看,N机构得到 了在整个街道范围内的专业实践权,但社会工 作者的实际工作场域却是一个个彼此竞争的社区。其实,如果街道预先对组织培育和惠民资金的使用进行统筹规划,或者各个社区间是合作而非竞争的关系,这种困境便不会存在。可事实上,一方面,街道将治理责任交给社区,把相应资金都分派给各个社区自行安排,在购买N机构服务时也并未考虑到组织培育工作需要长期持续的资源支持;另一方面,街道此前为了保障行政任务能被高效执行,已通过定期谈话、公开比较、表彰先进等方式,在社区间建立起潜在的竞争关系,促使各个社区争相完成街道布置的工作。所以,N机构在开展服务的过程中,陷入服务空间错位的尴尬处境,专业实践空间和行政治理空间的不一致成为制约N机构与社区合作的第二重难题。

#### (三)制度调整滞后于社会治理转型

研究表明,社会组织的发展与基层民主改革、公共资源配置机制等均具有较大关联,其在服务中遭遇瓶颈正是由于多维度改革间发生了龃龉(黄晓春,2017)。也有学者提出"异构同治"的概念,认为政府改革滞后于实践环境的变化,才造成服务目标置换、治理目标偏离等后果(吕芳,2021)。显然,如果上级政府未能平衡好制度调整与治理创新之间的关系,即便基层社区依据上级指示在属地尝试新治理方式,在具体实践时也会受制于传统的管理制度框架,而缺乏足够的灵活性和自主权来推动改革落到实处。

从 Z 街道购买服务的案例来看,民政部门的初衷是为了回应"五社联动"的治理创新,想在属地通过组织培育的方式,提升居民的公共参与热情。但 Z 街道在给 N 机构提供了合同上约定的资金后,并未做出任何制度上的调整。

例如,街道发布给社区的"惠民项目清单"等 民政工作要求依然沿用的是以往的门类框架, 聚焦于托幼、志愿、养老服务等类别,而并没 有组织培育、青年活动等分类;街道也未另外 出台专门的激励机制来推动社区开展组织培育 工作。因而,该项目实际并不属于社区两委的 常规工作内容,社区自然也缺乏与 N 机构合作 的积极性。

"一般社区的惠民项目和预算,都是根据上面的指导框架和实际情况申报的。街道提前会画一个大框架,我们只能在大框架的小内容里发挥,不可能把大框架都换掉了,实际上也没什么发挥的余地。N 机构的很多工作都是在这个框架之外的,所以很难。"(J干部)

"其实就是上面没有统一规划好,现在落到下面就不好再调整了。N 机构培育组织,最好还是社区能够协助他们,这样才比较长远,而且社区的资源和平台也方便链接到上面去。但现在的问题是,我们的资金当初申报的时候都是专款专项,只能用于一些固定的项目,如果要是用来给N 机构的活动,那就等于是挪用公款。"(W 书记)

一般而言,为了方便考核和监督,上级政府经常会采用目标清单等方式将下级的工作内容进行规制。在最容易"出问题"的资金使用上,更是严格采用专款专用的控制手段。在本案例中,制度调整与创新治理的不匹配最先反映在资金使用和监管制度上。虽然街道体制改革正在推行"权随责走、费随事转",但是如今实行的年度项目预算制度,没有给予社区依据突发情况灵活调整项目方案的余地。这就使得当新的工作方针或改革措施来临时,上级若没有给予充足的资源来强力推动,社区难以

在本年度进行该工作(因为上年末的社区无法 预料这一年的改革,所以申报的项目中也不会 有相关的内容,当然也不会有相应的经费预 算)。所以,相比于前述两种困境,制度调整 滞后于治理转型是更加根源性也更难以在短期 内解决的问题,该困境将长久地影响着社会工 作嵌入社区的发展过程。

# 五、多方主体互动中不同的嵌入策略

#### (一)以分层嵌入实现价值传递

以往研究发现, 政府间的多重治理逻辑和 多层级互动结构会创造出不稳定的社会组织自 主性生产空间,上下分层的控制体系也使得政 府监管体系出现断裂, 这就为社会组织提供了 改善不平等依赖关系的机会(徐盈艳、黎熙元, 2018)。对于 N 机构而言,街道和社区的治理权 与决策偏好的不一致, 也为其社会工作者的分 层嵌入提供了运作空间。一方面,街道欣赏社 工的专业能力, N 机构展现的专业性越强, 街 道对其能够完成合约目标的信心也越高。出于 "绩效追求"的动机,街道会适当配合 N 机构 的要求。另一方面,习惯了"圈内购买"的各 个社区因从未与外来的 N 机构合作过, 会担忧 其工作方式对社区常规治理产生不利的影响, 故更多出于"风险控制"的立场与 N 机构相处; 但同时,两委又因受制于街道的指示,不得不 与N机构维持表面和谐的关系。

在这种情况下,N机构的社会工作者在正式进入社区前,先借街道的力量召集了每个社区负责居民活动的相关干部进行统一的培训会议。由N机构的社会工作者担任培训师,带领社区干部和街道民政领导一同模拟组织培育的过程,让参与者在活动中亲身体验与了解N机

构的专业方法和专业价值。

"社工不会过多干预我们,只会提供一些引导,让我们自己来给团队起名字、定成员的分工、互相督促;每个人都在为这个团队出力。 以前社区的志愿组织,都是工作者号召大家报名,搞完就结束了;但是N机构他们的模式,就更像是如今倡导的居民自治。"(J干部)

通过事前培训会,社会工作者向街道和社区充分展现其专业能力,并且在一定程度上打消了社区人员的风险顾虑,向社区传达出善意的合作意愿。除了在街道和社区层面向上发力之外,N机构的社会工作者也在居民层面进行向下调研。在驻点X社区的初期,社会工作者并未完全依靠两委与居民们联系,而是自己在社区中亲身调研,与居民们交流沟通,开展需求评估,并传递机构的工作理念。

"起初主要就是居民调研,碰到谁就跟谁聊。想要真正了解和发现需求,就要俯下身去跟居民近距离接触、细致地沟通。社区的人受限于工作压力没法像我们这么做,否则他们本职工作就完不成。而这恰恰就是社会组织存在的必要性,是我们的优势。"(Z社工)

"居民习惯于让我们来带领,可我们就是要让大家能够自我服务。只有让一直生活在这个社区的人成为社区参与的主人翁,那才是做社团的价值。"(W社工)

在 N 机构社会工作者的鼓励、支持和帮助下,一些居民被动员起来,作为发起人建立起"马甲线""花花世界""江城宝妈"等社团,陆续吸引了更多有相同爱好的居民加入其中,社团成员自发组织的周末夜跑等活动也陆续展开。社区干部在看到 N 机构工作的成效、听到居民们积极的反馈后,也逐渐接受并认可了 N 机构

的工作方法,帮助社工在居民群中转发社团招 募海报,并推荐有需求的居民跟社工联系。

由此可见, N 机构利用分层嵌入策略实现 价值传递, 进而获取到社区的初步信任: 向上 借街道之势开展培训,向下借居民之口传达支 持, 让社区两委看到了与 N 机构合作的独特价 值,即 N 机构能够在一定程度上帮助两委分担 公共服务的压力, 切实提升居民对社区服务的 满意度。有研究表明,基层干部对社会组织的 信任不仅来源于其对行政性任务的配合程度, 还来自于其提升以满足居民喜好为标准的公共 服务绩效的能力(叶士华、孙涛, 2021)。因为 在治理转型的背景下,"切实满足人民群众的 需求"被纳入基层考核的指标,使社区兼具服 务绩效和行政管理的双重工具主义。所以, 当 社区看到了社会工作的专业治理逻辑在提供公 共服务上的显著成效时, 便会乐意将这部分工 作让渡给后者完成。

#### (二)以灵活嵌入达成合作共赢

在解决了价值观冲突的困境后,N机构社工面临的更大问题是服务空间错置和制度调整滞后对于其链接社区资源的限制。在社团培育初期,项目资金还可以负担运营的基本费用,但当后续社团的种类愈发丰富、规模逐步扩张后,社工势必要拓展其他资源渠道。但是,受制于基层政治竞赛与"专款专用"的预算拨款制,社区不愿也不太能将公共服务资金提供给N机构。在这种情况下,N机构社工灵活调整工作方案,从以街道为整体进行统一规划,转变为以社区为单位来分阶段嵌入,通过发掘各个社区的优势资源,在其中重点培育某几种居民社团、设计社区特色活动,进而形成以点带面、百花齐放的局面。

X 社区的优势在于地理位置优越、居民热情较高、社区氛围相对和善,故 N 机构着重发展"睦邻市集"社团,并策划在 X 社区的大广场中举办一场线下活动,既能让社团成员有当面沟通交流的机会,又可进行居民赋权。为赢得社区的支持,社工主动邀请两委人员参与其中,考虑到后者的党建宣传任务,特意规划一片核心区域作为宣传展台,官方公示的举办单位更是以 X 社区为主、N 机构为辅。

"这个活动的宣传稿我在之前写好了,也是为了配合他们(社区)的工作嘛。他们会有发布宣传稿件的要求……这个活动是我们专门为X社区打造的。如果是在其他社区,情况又会不一样,那么就需要依据他们的特色再做其他活动。"(Z社工)

可以看到,N机构的社会工作者做出了适当妥协,如预先帮助两委填写活动的记录表和宣传稿。但他们始终清楚地知道,"妥协"绝不是"放弃"自己的专业价值方法,这种"妥协"只是一种资源链接、达成合作的手段,而提升居民的自主参与能力才是最终目的。

"社区平时的工作方法比较简单化,展台主要是用礼品来吸引。但我们并不愿意养成这种习惯。我们希望能从居民真正的所想所需出发,减少活动的功利性,让他们自愿地加入进来,这样才好增强他们的参与能力。"(W社工)

总之,N机构的社会工作者秉持了一种"灵活专业主义",在坚持社会工作底线的前提下以灵活的方式回应了外部制度约束,进行主动的策略选择(孙斐、黄锐,2020)。社会工作者与社区两委的协同过程其实就是利益整合的过程(欧黎明、朱秦,2009),社工借由社区的资源来分阶段达成街道布置的组织培育目标,社

区两委也利用社工的专业能力来创造辖区的治理绩效。在共同利益的保障下,二者间的信任关系得以巩固,社区两委也愿意在制度允许的范围内找出部分资金以支持 N 机构的工作。

由此观之, N 机构通过灵活嵌入的方式, 调和了基层综合性治理与社工专业性治理之间 的矛盾。在科层体系中,上级拥有的治理权决 定了其向下级分派任务、转移本级责任的能力。 而社区因处在治理体系的末端, 几乎所有任务 都要自行承担, 使其在多重职责并行的情况下 会发动所有可利用的人力物力来完成工作(陈 家建、赵阳, 2019)。所以, 传统的"就近"和 "圈内"购买方式也是让社区动员行动更有效 率、解决行政体系弹性不足问题的一种策略(黄 晓春, 2017)。但是, N 机构的灵活嵌入开拓了 另一种合作可能,即通过运用专业能力向社区 证明组织在提供公共服务上的显著优势, 以谋 求利益整合的"适度妥协"来帮助两委人员更 高效、高质量地完成工作任务。换言之,社会 工作者以灵活嵌入分担了社区的多重职能压力, 某种意义上化解了两委职权紧张的问题, 最终 与其达成合作共赢。

# 六、总结与反思

结合政府购买服务的通用过程,本研究发展出"多层治理权理论",从治理权分配的角度探究社会工作嵌入社区遭遇困境的深层因素。研究指出,目标设定权、检查验收权、资源调配权和专业实践权在不同主体处的分配情况会极大地影响其间的互动关系,其中资源调配权和专业实践权对于社会组织的影响最大。在案例中,由于资源调配权被街道让渡给下辖社区,社区由此成为"协作者"的角色,致使专业逻

辑与行政逻辑之间的矛盾极大地制约了社会工 作治理效能的发挥。

本研究对社会工作嵌入困境的讨论, 并未 局限于社区内的主体和资源, 而是从过渡性基 层治理体制出发,参考既往对中国多层级政府 结构、政府间关系的研究进行思考,发现"条 块分割""政治锦标赛"等现象在基层同样存在, 传统的治理模式和管理制度才是社区与社工机 构间产生张力的根源性因素。研究的案例显示: 其一, "条"上的街道相关部门与"块"上的 社区两委对社会组织的偏好和要求不一致,引 发专业价值观与行政价值观的冲突。其二,在"政 治竞赛"中形成的社区间竞争关系,使两委更 注重本社区的治理绩效,不愿将资源投注于更 大范围的公共服务。这与N机构需在整个街道 范围培育居民组织的目标产生了空间错位的现 象。其三,在街居制改革阶段,既往的基层管 理体制尚未调整完善,滞后于社会转型的发展 要求,进而构成了社会工作服务开展和资源链 接中的制度障碍。

在社会工作嵌入策略的研究中,N机构的 嵌入路径呈现了"依附式自主"特性(王诗宗、 宋程成,2013)。虽然由于治理权的分配,机构 在资源方面对社区产生了一定的依赖性,但社 会工作者敏锐察觉到街道和社区治理逻辑和偏 好的差异,主动调整嵌入策略:一方面,以分 层嵌入实现价值传递,向上借街道对社区的指 导权威,通过培训让街道和社区人员了解社会 工作的专业服务方法,展现其达成服务目标的 能力、化解社区对其风险的担忧;向下以真诚 沟通和先进理念获得居民认可,有效动员居民、 培育组织,让社区两委看到社工提供服务的显 著优势。另一方面,以灵活嵌入进行利益整合, 基于社区资源打造特色活动,以适度妥协推动 合作共赢,在既有制度框架内以灵活的策略来 缓和基层治理权紧张难题,以高效高质的服务 提供为社区创造弹性空间。

需要特别说明的是,虽然 N 机构社会工作者能够在某种程度上分担社区提供公共服务的压力,但这仅是嵌入过程的附带性作用,并不能从根源处化解过渡性基层治理体制下行政领域内的顽疾。因而,若想让基层治理创新真正落到实处,则势必要对政策制度、行政策略等做出相应调整。

首先,各级政府应正确理解和实施"社会 治理重心向基层下移"的重要指示。"下移" 绝不是简单的转移责任,而是要一同推进职能 下沉、资源下放,真正做到"向基层放权赋能"。 社会工作的嵌入困境, 归根到底是源于社区两 委责任与权力不匹配、能力和任务不对等的问 题。正如调研中发现,社区干部在工作中受限 颇多:一方面,社区虽有管理辖区消防、卫生 等事务的责任,但却没有相应的介入权力,遇 到问题还需寻求城管等部门的协助, 大量精力 耗费在协调沟通上;另一方面,即便社区已提 前规划好各项惠民服务,一些上级交派的紧急 行政任务也常会将计划打断,导致原定的活动 被挤占,两委只能仓促将服务完成交差。长此 以往, 社区的行政目标逐渐盖过了服务目标, 基层干部即使想要提升治理能力,也多陷于"有 心而无力"的窘境。因此,区级和街道政府理 应提升统筹组织能力,切实帮助社区解决问题、 减轻负担,让社区有更多的自主性。

其次,省、市和区级政府应及时总结经验,加快完善相关制度。以本案例为例,如果要从制度上解决社工培育组织过程中资金短缺的问

题,可以有三种可行思路:第一,调整民政工作指导方案,更新基层惠民项目清单,在其中纳入组织培育等新类别,使社区能够合规提供相应资金支持;第二,在区级、街道层面设立"五社联动"专项计划,将有关资金纳入财政预算,对项目考评合格的机构或社区给予奖励经费;第三,调整资金使用制度,允许社区拥有一定自由裁量资金,让其可以根据实际情况分配使用,在使用时再进行上报备案。虽然一个新治理模式的发展初期难免会遭遇配套制度缺失的问题,但有关部门也应在最大范围内给予保障。对于基层而言,这些试点多属于权责事项之外的委托工作,上级单位更应该对其提供相应支持,以提升基层推动治理转型的积极性。

最后,各级政府应建立对社会组织的长期 合作机制和年度监督考评机制。当今存在的基 层治理难题都是经年累月积累起来的, 具有极 强的制度惯性。可现有的政府购买服务模式, 往往只是与社会组织签订一年的合约, 而一年 的时间完全不足以发生根本性的改变, 只能埋 下一些初步的"种子",来缓慢地发挥影响。 因此, 关于增强居民公共意识、提升其社会参 与能力等工作,实际需要政府和社会组织达成 三至五年的长期项目合作。同时,为保障工作 的有效性,还应确立年度监督考评机制,每个 合作年度都需对社会组织的工作进行考核评级, 对于成效不佳的项目提出改进意见或是替换合 作方,而对于进展顺利的项目提供进一步的支 持。由此, 政府购买服务的优越性方得以充分 彰显,创新基层治理才更能落于实处。

#### 参考文献

[1] 李友梅. 中国现代化新征程与社会治理

再转型[J]. 社会学研究,2021,36(2):14-28+225-226.

[2] 陈雪莲. 从街居制到社区制: 城市基层治理模式的转变——以"北京市鲁谷街道社区管理体制改革"为个案[J]. 华东经济管理,2009,23(9):92-98.

[3] 何海兵. 我国城市基层社会管理体制的变迁: 从单位制、街居制到社区制 [J]. 管理世界,2003(6):52-62.

[4] 黄晓星, 熊慧玲. 过渡治理情境下的中国社会服务困境 基于 Z 市社会工作服务的研究 [J]. 社会, 2018,38(4):133-159.

[5] 王思斌.社会工作参与公共危机事件治理中专业功能的嵌合性实现——以新冠肺炎疫情防控治理为基础[J].社会工作与管理,2020,20(6):5-11+21.

[6] 王思斌. 社会治理共同体建设与社会工作的促进作用[J]. 社会工作,2020, (2):3-9+108.

[7] 王浦劬, 萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 4-16.

[8] 黄晓春. 中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角[J]. 社会学研究,2017,32(1):101-124+244.

[9] 王思斌. 中国社会工作的嵌入性发展 [J]. 社会科学战线,2011(2):206-222.

[10] 陆春萍. 我国政府购买公共服务的制度化进程分析[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2010,25(4):102-107+116.

[11] 敬乂嘉. 从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展[J]. 中国行政管理,2014(7):54-59.

[12] 曹志刚, 谭雅文. 双重权威下政府购买

服务中的专业关系探析——以武汉 LM 社区项目小组工作为例 [J]. 学习与实践,2017(10):101-111.

[13] 刘丽娟, 王恩见. 双重治理逻辑下政府购买社会工作服务项目的运作困境及对策[J]. 社会建设,2021,8(3):73-84.

[14] 朱健刚, 陈安娜. 嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析 [J]. 社会学研究,2013,28(1):43-64+242.

[15] 刘安. 社区社会组织何以"悬浮"社区——基于南京市 B 街道项目制购买社会服务的考察 [J]. 中央民族大学学报 (哲学社会科学版),2021,48(4):100-105.

[16] 王诗宗,宋程成.独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J].中国社会科学,2013(5):50-66+205.

[17] 李晓慧. 政府与社会工作服务机构的 互构性承认——以北京市社会工作机构发展为例 [J]. 学海,2015(3):53-58.

[18] 陈 家 建, 赵 阳."低治理权"与基层购买公共服务困境研究[J]. 社会学研究,2019,34(1):132-155+244-245.

[19]管兵.城市政府结构与社会组织发育[J]. 社会学研究,2013,28(4):129-153+244-245.

[20] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个"控制权"理论[J].社会学研究,2012,27(5):69-93+243.

[21] 黄晓春,嵇欣.非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架[J]. 社会学研究,2014,29(6):98-123+244.

[22] 黄晓春, 周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展[J]. 中国社会科学, 2017(11):118-

138+206-207.

[23] 周黎安 . 行政发包制 [J]. 社会 ,2014,34(6):1-38.

[24] 吕芳."异构同治"与基层政府购买服务的困境——以 S 街道的政府购买服务项目为例 [J]. 管理世界,2021,37(9):147-158.

[25] 徐盈艳,黎熙元.浮动控制与分层嵌入——服务外包下的政社关系调整机制分析[J]. 社会学研究,2018,33(2):115-139+244-245.

[26] 叶士华, 孙涛. 信与否? 服务外包中街

头官僚的信任产生机制研究——基于 Z 市的混合研究设计分析[J]. 中国行政管理,2021(12):112-120.

[27] 孙斐, 黄锐. 灵活专业主义: 政府购买服务项目背景下社会工作者核心能力——来自上海的质性研究 [J]. 华东理工大学学报 (社会科学版),2020,35(2):21-31.

[28] 欧黎明,朱秦.社会协同治理:信任关系与平台建设[J].中国行政管理,2009,(5):118-121.

# The Dilemmas and Countermeasures of Social Work Embedded in Communities Under the Transitional Governance System: A Qualitative Research on the Government Procurement of Public Services in Z Street of W City

LU Jiehua HUANG Yuting

Abstract: With the policy orientation of innovative social governance, the grassroots governance presents transitional characteristics. The government often introduces social work to participate in community governance by purchasing services. Based on the case of purchasing services in Z Street of W City, this study analyzes the multiple dilemmas encountered by social workers when embedded in the community and their coping strategies from the perspective of the distribution of governance rights by applying the theory of multi-layer governance rights. The research shows that under the transitional governance system, social workers have encountered three dilemmas: the conflict of values, the dislocation of service space and the lag in system adjustment. Social workers actively adopt hierarchical embedding strategies to deliver values and achieve win-win cooperation with the community using flexible embedding strategies. The study shows that governments at all levels should correctly understand the important instructions of "the downward shifting of governance

### 学术论文

focus", timely summarize experience and adjust relevant regulations, establish long-term cooperation mechanisms and annual evaluation mechanisms for social organizations, and then effectively promote the improvement of the grassroots governance system and governance capability.

**Keywords:** Transitional governance system, Social work, Community governance, Government procurement of public services